USAID-ის ეკონომიკური
მმართველობის პროგრამა

გლობალური შეთანხმების
საქართველოს ქსელი

საჯარო შესყიდვების რეფორმა

საკომუნიკაციო დოკუმენტი

შენიშვნა: პუბლიკაცია მომზადებულია გლობალური შეთანხმების საქართველოს ქსელის მიერ USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამის გრანტის ფარგლებში: „საქართველოს პარლამენტში საჯაროკერძო დიალოგის პლატფორმის მდგრადობის მხარდაჭერა და შესაძლებლობების გაზრდა“. ეს შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მიერ USAID-ის მეშვეობით გაწეული დახმარების შედეგად. დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ან აშშ-ს მთავრობის პოზიციას.

დოკუმენტი შექმნილია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან თანამშრომლობით.

1. რეფორმის მიზანი

რეფორმა მიზნად ისახავს სახელმწიფო საბიუჯეტო სახსრების რაციონალური და ეფექტიანი ხარჯვის გაუმჯობესებას, საჯარო შესყიდვებში მონაწილე ბიზნეს-სუბიექტების რაოდენობის ზრდას, ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბების ხელშეწყობას და ევრო-რეგულაციებისა და დირექტივების[1] და სხვა საერთაშორისო მოთხოვნების[2] შესაბამისად, საჯარო შესყიდვების სისტემის კარდინალურ განახლებას და მოდერნიზებას.

„საჯარო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტს თან ახლავს შესაბამისი საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც ითვალისწინებს ცვლილების განხორციელებას 34 საკანონმდებლო აქტში.

საჯარო შესყიდვების მიმდინარე რეფორმა საქართველოს ევროინტეგრაციის მიმართულებით

*მოცემული ჰეფორმის შედეგად იცვლება შესყიდვებთან დაკავშირებული ჰოგორც ნორმატიული, ასევე ტექნიკური მხარე, ჰაც მაქსიმალურად გააჯანსაღებს პროცესს, **შეუსაბამებს მას თანამედროვე საერთაშორისო სტანდარტებს და მთლიანობაში შექმნის საჯარო შესყიდვების ახალ და უფრო ეფექტიან ეკოსისტემას.***

გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯია, რაც სარგებელს მოუტანს **მოქალაქეებს,** მათთვის სახელმწიფო სერვისების მოწოდების ხარისხის გაუმჯობესებით, - **ბიზნესს,** სამართლიანი და კონკურენტული გარემოს გაჯანსაღების და ევროპულ ბაზრებზე წვდომის შესაძლებლობების გაზრდით და ზოგადად სახელმწიფოს, ეკონომიკური აქტივობის ზრდის ხელშეწყობით და საჯარო ფინანსების უკეთესად - ეკონომიურად და შედეგიანად განკარგვით.

[1] საჯარო შესყიდვის შესახებ დირექტივისა (2014/24/EU) და დავების განხილვის შესახებ დირექტივის (89/665/EEC)

[2] კანონპროექტი ითვალისწინებს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების II და IV ფაზებით დადგენილი რეგულაციების იმპლემენტაციას ეროვნულ კანონმდებლობაში

ამასთან, მიღებული კანონი იქნება **ერთიანი, უნიფიცირებული სამართლებრივი აქტი** და მასში მოექცევა შესყიდვებთან დაკავშირებული ყველა შესაბამისი საკითხი, რაც მნიშვნელოვნად გაამარტივებს მის **ეფექტიანად დანერგვასა და შემდგომში აღსრულებას.**

რეფორმის მნიშვნელობას ხაზს უსვამს შემდეგი ძირითადი გარემოებები:

- ✔ საჯარო შესყიდვები და მასთან დაკავშირებული ეკონომიკური საქმიანობა ქვეყნის **მთლიანი შიდა პროდუქტის 10%** შეადგენს
- ✔ **აქტიური ბიზნეს-სუბიექტების[3] დაახლოებით 25%** რეგისტრირებულია სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში, რომლის ნაწილი აქტიურად მონაწილეობს სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში
- ✔ **ქვეყნის მოსახლეობის უმრავლესობა** სხვადასხვა სიხშირით იღებს სახელმწიფო და მუნიციპალურ სერვისებს, რისი მიწოდებაც ხდება საჯარო შესყიდვების გამოყენების გზით

2. კანონპროექტის სიახლეები

მოცემული რეფორმით იცვლება მთლიანად მიდგომა და ფილოსოფია, რაც პირველ რიგში გამოიხატება თავად ტერმინის - **„სახელმწიფო შესყიდვები“** ჩანაცვლებით - **„საჯარო შესყიდვები“,** რაც ერთის მხრივ აზუსტებს პროცესს და მეორეს მხრივ წარმოაჩენს მის ფართო მნიშვნელობას.

საჯარო შესყიდვების რეფორმის სრულფასოვანი განხორციელება და ახალი ეკოსისტემის შექმნა ქართულ კომპანიებს მისცემს შესაძლებლობას ჰქონდეთ წვდომა ევროპის შესყიდვების 2-ტრილიონიან ბაზარზე.

[3] 51,545 სამეწარმეო იურიდიული პირი

ევრიდირექტივების აპროქსიმაციის შედეგად განხორციელებული ცვლილებები კი თავის მხრივ დაეხმარება საქართველოს გაწევრიანდეს მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO) სპეციალიზებულ ორგანიზაციაში[4]. შესაბამისად, ქართული კომპანიები საჯარო შესყიდვების ახალ სისტემასთან ადაპტაციის შედეგად, მზად იქნებიან WTO-ს წამყვანი, განვითარებული და მდიდარი წევრი ქვეყნების საჯარო შესყიდვების ბაზარზეც შევიდნენ.

ამასთან, ახალი პროცედურები და ინსტრუმენტები ხელს შეუწყობს საჯარო და კერძო სექტორის კონსტრუქციულ და შედეგზე ორიენტირებულ საქმიანობას, რაც მთლიანად ჩართულობის პროცესს გააუმჯობესებს.

ახალი ინსტრუმენტები და პროცედურები

კანონპროექტით გათვალისწინებულია შესყიდვის შემდეგი პროცედურები: ღია პროცედურა; შეზღუდული პროცედურა; კონკურენტული დიალოგი; ინოვაციური პარტნიორობა; კონკურსი; წინასწარი გამოქვეყნებით მოლაპარაკების პროცედურა; წინასწარი გამოქვეყნების გარეშე მოლაპარაკების პროცედურა; საჯარო შესყიდვის პროცედურები სოციალურ და სხვა სპეციფიკურ სფეროში მომსახურების შესყიდვის მიზნით.

სიახლეს წარმოადგენს ისეთი პროცედურები, როგორიცაა **კონკურენტული დიალოგი, წინასწარი გამოქვეყნებით მოლაპარაკების პროცედურა და ინოვაციური პარტნიორობა** სადაც ჩნდება შემსყიდველსა და მომწოდებლებს[5] შორის შედეგზე ორიენტირებული დიალოგის მეტი შესაძლებლობა. შესყიდვა განხორციელდება საჯარო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გამოყენებით, რითიც უზრუნველყოფილ იქნება პროცესის ღიაობა და გამჭვირვალობა. დიალოგის / მოლაპარაკების წარმართვასთან

[4] WTO GPA

[5] კანონში და სამართლებრივად გამოიყენება ტერმინი „ეკონომიკური ოპერატორი“

დაკავშირებული საკითხები მოწესრიგდება კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით. შემსყიდველ ორგანიზაციას ექნება დიალოგის/მოლაპარაკების შედეგად მისთვის ცნობილი კონფიდენციალური ინფორმაციის დაცვის ვალდებულება.

კონკურენტული დიალოგი 2 ეტაპიანი პროცედურაა, რომელიც, პროცედურის მეორე ეტაპზე გულისხმობს დიალოგის გამართვას პოტენციურ „კვალიფიციურ“ მომწოდებლებთან. ეს პროცედურა ძირითადად გამოიყენება მაშინ, როდესაც შემსყიდველი ორგანიზაცია დამოუკიდებლად, მომწოდებელთან მოლაპარაკების გარეშე, ვერ განსაზღვრავს შესყიდვის დეტალებს/სპეციფიკაციებს, ასევე როდესაც შესყიდვა მოიცავს ინოვაციურ გადაწყვეტას და სხვა. ევროკავშირის ქვეყნებში ეს პროცედურა ძირითადად გამოიყენება ინფრასტრუქტურული და საჯარო-კერძო თანამშრომლობის პროექტების შესყიდვისას.

წინასწარი გამოქვეყნებით მოლაპარაკების პროცედურა 2 ეტაპიანი პროცედურაა. აღნიშნული პროცედურის განხორციელების წინაპირობები კონკურენტული დიალოგის განხორციელების წინაპირობების იდენტურია. **წინასწარი გამოქვეყნებით მოლაპარაკების პროცედურაში სავალდებულო არ არის მოლაპარაკების გამართვა.**

ინოვაციური პარტნიორობა 2 ეტაპიანი პროცედურაა, რომელიც ორიენტირებულია ისეთი ინოვაციური სამუშაოების, მომსახურების ან/და საქონლის შესყიდვაზე, რომელიც ბაზარზე ჯერ არ არის ხელმისაწვდომი.

კონკურენტული დიალოგისა და ინოვაციური პარტნიორობის დროს შესყიდვა ხორციელდება ფასის და ხარისხის საუკეთესო თანაფარდობის კრიტერიუმის გამოყენებით, ხოლო წინასწარი გამოქვეყნებით მოლაპარაკების პროცედურა შეიძლება განხორციელდეს არა მხოლოდ ფასისა და ხარისხის საუკეთესო თანაფარდობის კრიტერიუმის გამოყენებით, არამედ დაბალი ფასის ან ეკონომიკური ეფექტიანობის კრიტერიუმის გამოყენებითაც; განცხადების წარდგენის უფლება აქვს ნებისმიერ ეკონომიკურ ოპერატორს, თუმცა მოლაპარაკებებში მონაწილეობის მიღებას და შემდეგ წინადადების წარდგენას შეძლებენ მხოლოდ შერჩეული, „კვალიფიციური“ კანდიდატები. ინოვაციური პარტნიორობა შესაძლებლობას იძლევა ხელშეკრულება გაფორმდეს ერთ ან რამდენიმე ეკონომიკურ ოპერატორთან.

შემოდის შესყიდვის ისეთი ახალი ინსტრუმენტები, როგორიცაა ჩარჩო შეთანხმება და დინამიკური შესყიდვის სისტემა, რაც უფრო მოქნილს ხდის შესყიდვის პროცესს. ჩარჩო შეთანხმება გამოიყენება ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ობიექტური მიზეზების გამო, შესყიდვის საწყის ეტაპზე შეუძლებელია ყველა დეტალის (მიწოდების ვადა, ობიექტის ზუსტი რაოდენობა) სრულფასოვნად აღწერა და გათვალისწინება. ჩარჩო შეთანხმება, შეთანხმების დადების ეტაპზე, ასევე იძლევა რამდენიმე მიმწოდებელთან თანამშრომლობის შესაძლებლობას და მისი მოქმედების ვადა არ შეიძლება აღემატებოდეს 4 წელს, გარდა სათანადოდ დასაბუთებული შემთხვევებისა, რომლებიც გამომდინარეობს ჩარჩო შეთანხმების საგნიდან.

დინამიკური შესყიდვის სისტემა (DPS) - არის ე.წ. ელექტრონული საკვალიფიკაციო სისტემა, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელია შესყიდულ იქნეს ბაზარზე ფართოდ წარმოდგენილი შესყიდვის ობიექტები (მაგ. საოფისე ნივთები). შემსყიდველი ორგანიზაცია, წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, დინამიკურ შესყიდვის სისტემაში უშვებს მხოლოდ კვალიფიციურ ეკონომიკურ ოპერატორებს. ხოლო კონკრეტული საჭიროების შესაბამისად, ხელშეკრულების დადების მიზნით, წინადადების წარსადგენად იწვევს სისტემაში დაშვებულ ყველა ეკონომიკურ ოპერატორს და ხელშეკ-

რულებას დებს საუკეთესო წინადადების მქონე ეკონომიკურ ოპერატორთან, შესყიდვის პირობებში წინასწარ განსაზღვრულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით.

სარგებელი:

- გაუმჯობესდება შესყიდვის ობიექტების ხარისხი და გაიზრდება კონკურენცია ბიზნესთან წინასწარი მოლაპარაკების და დიალოგის შესაძლებლობით
- ხელი შეეწყობა მცირე და საშუალო ბიზნესს მეტად ჩაერთონ საჯარო შესყიდვებში
- საჯაროობის გაზრდით და ახალი პროცედურებით შემცირდება გამარტივებული შესყიდვების პრაქტიკა
- მოხდება საჯარო სერვისების მიწოდების დროულობის და უწყვეტობის უზრუნველყოფა

სიახლეები საჯარო შესყიდვების მოსამზადებლად

ბაზრის სავალდებულო **კვლევა** - არსებულ პრაქტიკასთან შედარებით, როდესაც ბაზრის წინასწარი კვლევის წესს მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს, რეფორმის შედეგად ბაზრის შესწავლა, მეორადი კანონმდებლობით დადგენილი წესით, სავალდებულო ხდება შემსყიდველი ორგანიზაციებისთვის.

საჯარო შესყიდვის ლოტებად **დაყოფა** - შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებული იქნება შესყიდვის პირობებში დაასაბუთოს საჯარო შესყიდვის ლოტებად დაყოფის შეუძლებლობა, თუ შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების წლიური ღირებულება შეადგენს ან აღემატება ევროკავშირის მონეტარულ ზღვრებს.

წინასწარი საინფორმაციო **შეტყობინება (PIN)** – შემსყიდველ ორგანიზაციას დაინტერესებული ეკონომიკური ოპერატორების ინფორმირების მიზნით, უფლება ექნება, ელექტრონული სისტემის საშუალებით, წინასწარ გაავრცელოს ინფორმაცია კონკრეტული შესყიდვის შესახებ. დადგენილი წესით გამოქვეყნებული წინასწარი საინფორმაციო შეტყობინება, იძლევა საჯარო შესყიდვის პროცედურის მიმდინარეობის ვადების შემცირების შესაძლებლობას.

სარგებელი:

- ხელი შეეწყობა მცირე და საშუალო ბიზნესის ჩართულობას
- ხელი შეეწყობა შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ ინფორმირებული და განჭვრეტადი გადაწყვეტილების მიღებას
- სწორად დაგეგმილი შესყიდვები შემსყიდველ ორგანიზაციებს თავიდან ააცილებს შესყიდვების ხარვეზებით წარმართვას, გადავადებას ან პროცესის სრულად ჩაშლას

მიმწოდებლების დისკვალიფიკაციის და შავ სიაში რეგისტრაციის წესები

ფართოვდება შავ სიაში რეგისტრაციის საფუძვლების ნუსხა და დარღვევის სიმძიმის მიხედვით, იზრდება მიმწოდებლების შავ სიაში რეგისტრაციის ვადები (ერთი, ორი ან სამი წელი).

მნიშვნელოვანია, რომ შემოდის ე.წ. თვითწმენდის მექანიზმი - შავი სიიდან მიმწოდებლების ვადაზე ადრე ამოღების ინსტრუმენტი, რაც გულისხმობს სანდოობის დადასტურებას, ჯარიმის გადახდას და სხვ.

ამასთან, შავ სიაში დარეგისტრირების წესი, თავად კომპანიის გარდა, ყველა იმ ბიზნეს-სუბიექტზე ვრცელდება, სადაც კომპანიის შესაბამის პირებს უკავიათ იგივე თანამდებობები და ასევე იმ კომპანიებზე, რომლის დამფუძნებელი ან/და წილის მფლობელი შავ სიაში რეგისტრირებული ეკონომიკური ოპერატორია.

სარგებელი:

- ✔ ხელი შეეწყობა კეთილსინდისიერი ბიზნესის რეაბილიტაციას და გაიზრდება ნდობა შემსყიდველი ორგანიზაციების მიმართ

სავალდებულო სერტიფიცირება

შესყიდვების სპეციალისტების სავალდებულო სერტიფიცირება ძალაში შედის 2029 წლიდან. კანონპროექტის მიღების შედეგად, გაძლიერდება სააგენტოს სასწავლო ცენტრის როლი. საჯარო შესყიდვების სპეციალისტების გადამზადება ხელს შეუწყობს შემსყიდველი ორგანიზაციების თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლებას და მთლიანობაში დაეხმარება რეფორმის სრულფასოვნად განხორციელებას.

სარგებელი:

- ✔ ახალი პროფესია ხელს შეუწყობს შესყიდვების პროცესის ხარისხის გაუმჯობესებას
- ✔ შემცირდება ხარვეზები, შეცდომები და გაიზრდება მონაწილე მხარეების ნდობა სისტემის მიმართ
- ✔ გაჩნდება დასაქმების ახალი სივრცე

ცენტრალიზებული შესყიდვების ესკალაცია

2027 წლიდან საქართველოს მთავრობის შესაბამისი აქტით შეიქმნება ცენტრალური შემსყიდველი ორგანო, რომლის სახელმწიფო კონტროლს განახორციელებს საქართველოს მთავრობა. მას შემსყიდველი ორგანიზაციის მიმართვის საფუძველზე, აგრეთვე ექნება ცენტრალიზებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული საქმიანობის განხორციელების უფლება, სათანადო ანაზღაურებით ან მის გარეშე.

სარგებელი:

- ✔ შემცირდება გამარტივებული შესყიდვების პრაქტიკა
- ✔ ხელი შეეწყობა სახელმწიფო ბიუჯეტის რაციონალურ ხარჯვას

სოციალური განზომილება და მდგრადი შესყიდვები

კანონპროექტში ჩნდება სპეციალური ჩანაწერი, რაც უზრუნველყოფს საჯარო შესყიდვებში, საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ შემთხვევებში, გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნების პრიორიტეტიზაციას. საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ შემთხვევებში, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებული იქნება, შესყიდვის პირობებში აგრეთვე გაითვალისწინოს მდგრადი განვითარებისთვის აუცილებელი მახასიათებლები.

შემოდის სასიცოცხლო ციკლის დანახარჯის ელემენტის განმარტება.

მოწყვლადი ჯგუფების ინტერესების დასაცავად, ჩნდება საჯარო შესყიდვებში ისეთი საწარმოებისთვის პრიორიტეტების მინიჭების და თანამშრომლობის შესაძლებლობა, რომელთა მთავარი მიზანია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების ან სხვა მოწყვლადი ჯგუფების წარმომადგენლების, მათ შორის, ნაკლებად წარმოდგენილი სქესის სოციალური და პროფესიული ინტეგრაცია. კერძოდ, შემოდის **ე.წ. შესყიდვების დარეზერვების ინსტიტუტი** ისეთი ეკონომიკური ოპერატორებისთვის, რომელთა დასაქმებულთა მინიმუმ 30% მაინც არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი ან სხვა მოწყვლადი ჯგუფის წევრი.

მოხდება მომწოდებლების და მათი პარტნიორების შემოწმება შრომის უფლებების დაცვის, ასევე ბავშვთა შრომის გამოყენების კუთხით, რაც შეიძლება დისკვალიფიკაციის ან სხვა სახის სანქციის საფუძველი გახდეს.

სარგებელი:

- საჯარო შესყიდვებში გათვალისწინებული მდგრადობის კომპონენტი გააუმჯობესებს შესყიდვის ობიექტების ხარისხს
- გაჩნდება სოციალური გარანტიები მოწყვლადი ჯგუფებისთვის და გაიზრდება მათი დასაქმების შესაძლებლობა
- მდგრადი განვითარების პრინციპების დანერგვა მოახდენს მცირე და საშუალო ბიზნესის პრიორიტეტიზაციას
- უზრუნველყოფს გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევას

სხვა სიახლეები:

- წესდება ახალი მონეტარული ზღვრები წინასწარი გამოქვეყნების გარეშე მოლაპარაკების პროცედურის (დღეს არსებული გამარტივებული შესყიდვა) განსახორციელებლად;
- წესდება დამატებითი რეგულაციები თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროსთან დაკავშირებულ საჯარო შესყიდვებში
- უქმდება საქართველოს მთავრობის მიერ სპეციალურ წესის დადგენის შესაძლებლობა – ე.წ. „სპეციალური წესი“

- დასაშვები ხდება შესყიდვის ჩატარება კომიტეტის (სატენდერო კომისიის) გარეშე
- სავალდებულო ხდება ეთიკის კოდექსის დაცვა
- განსაზღვრულ შემთხვევებში, სავალდებულო ხდება ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის
- შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილი იქნება საჯარო შესყიდვის კონკრეტულ პროცედურაში დაუშვას წინადადების ვარიანტების (ალტერნატიული წინადადების) წარდგენის შესაძლებლობა

სექტემბერი

2022 წლის